

## 第1章 東アジア環境法の概観と特徴

著者	野村 好弘
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	開発と環境シリーズ
シリーズ番号	3
雑誌名	発展途上国の環境法 : 東アジア
ページ	15-38
発行年	1993
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011048">http://hdl.handle.net/2344/00011048</a>

## 第1章

# 東アジア環境法の概観と特徴

## I 各国・地域の概観

### 1. 韓国

1990年の韓国は、公害防止法を基本的に改正した環境政策基本法の制定を始め、大気環境保全法、水質環境保全法等の法律を制定し、あたかもかつての日本の環境国会のような観を呈した。この年はさらに、従前の保健社会部に設置されていた公害課が日本の庁に当たる環境処に格上げされ、一応の環境行政機関の整備が見られた年であった。

#### (1) 韓国の基本法制度

韓国の公害・環境法を理解する前提として、韓国はどのような法制度を基本的に採用しようとしているのかという実情を理解する必要がある。これは他のアジアの諸国家についても多かれ少なかれ当てはまることだが、伝統的なヨーロッパ法体系のいずれの方向に韓国が向うのかという問題とも関わっている。この点は、日本および台湾等の法制度の方向と比較するとより問題が鮮明になってくるであろう。韓国は、日本よりもむしろアメリカ法の影響を強く受けていることがあり、アメリカの法制度と大陸の法制度との間で相当なきしみを生じていたことがある。今回の調査ではそれがより明確にされ

たといえる。韓国が憲法裁判所を創設しその結果より大陸型の裁判制度に近づいた一面をもちながらも、環境影響評価制度（明らかにアメリカのNEPAを前提としている）を導入したことなどは、むしろアメリカ法に近づいた方向を示すものである。しかしこれは、韓国の法制度が両極端に向かって変化していることを必ずしも示すものではなく、むしろ現代法的な理念追求型として考えるのが適当であろう。韓国における憲法裁判所制度の採用は、単なるドイツ法制度の模倣というよりも、通常裁判所への不信の反映と見るのが適当であろう。

## (2) 環境問題と紛争処理立法——裁判所

現代的な国家である以上、いずれの国も、何らかの公害・環境の問題を抱えている。重要なのは、これらの問題をいかに解決すべきかであろう。この紛争を処理する制度が、裁判所と行政委員会であることは、韓国でも変わらない。まず憲法裁判所であるが、公害・環境問題が、憲法裁判所で争われることは予定されていない。何故ならば、憲法裁判所は、憲法違反に関する事項を審査する権限を有す裁判所なのであり、憲法上環境権の規定はあるが、環境権はいわば単なるプログラム規定として考えられているのであり、環境権の侵害について憲法裁判所が違憲判断を直ちに行うとは到底考えられないからである。

通常の司法裁判所は、公害・環境に関する事件に関して、行政訴訟法（わが国の行政事件訴訟法とはほぼ同じ法律である。）と民事訴訟法による2つの解決方法を予定している。ただし、韓国では、公害・環境に関する事案で行政訴訟法によって解決された事例はこれまで1件もない。一般的に憲法裁判所と通常の司法裁判所で訴訟要件が異なるため、複雑な法律問題が発生する可能性もあるにも拘わらず、行政裁判との関連では争われた前例が実際存在しないため、この複雑さを考えなくてもよいといった利点はある。しかし、法律上の問題解決を独占する裁判所の権威といった立場から見ると、これを低めるおそれがあることが懸念される。ところが、民事訴訟関連でも差し止め判断

にまで達した裁判事例が1件もない。この点から見ると、いわゆる裁判所の権能に関わる問題として別の観点から考察すべき内容かもしれない。

これまで韓国の公害・環境問題で損害賠償に関連した事件数は、既に10数件に達する。ただし、これらの多くは、騒音、工場排水等の被害に関連した損害賠償請求事件であり、日本の判例に比べるとごく初期的な事例に相当すると思われる。ところで、ある国がどれだけ現代化しているかを測定する場合に、損害賠償事件がどれだけ認められるかによって判断できるとする説がある。つまり、①人身被害、②物的被害（直接的）、③物的損害（間接的）、④環境権ないし環境上の損害、といった各段階を想定すると、韓国は今この第2段階ぐらいにあると考えることができよう。現在係争中で重要な問題となっている事件の一つに、船の衝突に伴い油濁汚染被害が発生し、漁業者側が国家賠償法に基づき国に対して損害賠償を求めた事件がある。この仮説に基づき韓国が既に第2段階を終えて第3段階に入りつつあるかどうかを見極めるに際して、この事件は興味ある内容を具備しているといえよう。

### (3) 環境問題と紛争処理立法——公害（環境）紛争調整委員会

韓国には日本の公害等調整委員会に相当する委員会が創設され、環境紛争調整委員会と呼ばれている。この委員会は、国に中央環境紛争調整委員会、特別市（ソウル）と各道に地方紛争調整委員会として、それぞれ設置されている。日本の制度とほぼ共通の形態を採用している。しかし現在までのところ（1991年9月現在）、中央環境紛争調整委員会に係争中の事件は1件もない。地方レベルでは、大邱の地方環境紛争調整委員会に、日本でも有名になった洛東江水系で発生した工場からのフェノール流出事故に係る事件が係属中である。さらに全羅南道で発生した池の水質汚染の問題が同地の地方環境紛争調整委員会に係属中であるとのことであった。このフェノール流出事故に係る事件における法律上の争点は、具体的な被害が発生したか否か、さらに仮に具体的な健康上の被害が認定されない場合にも損害賠償請求が許されるか否か、であった。

いずれにしても、韓国が環境紛争調整委員会を十分に機能を発揮できる制度として確立するためには、まず司法権が法律問題に対するリーダーシップをとり、中央および地方の行政機関が法に基づいた紛争解決を図ることが必要であろう。現在の韓国には、法の支配ないし法治行政のような現代的な国家の基本的枠組みがまだ整備されていない点が見受けられ、法律で制定された制度が必ずしも現実の社会には生かされていないうらみがあるように思われる。公害紛争処理について、法律的手段に訴えるよりも、実力行使ないしは政治的解決を図った方がより早くしかも確実と考えられているところがある。このような解決の方法は、ある意味では当然なのかもしれないが、この比重が相対的に高いところの一つの問題がある。韓国社会の今後の発展をさらに見守っていく必要がある。

#### (4) 環境影響評価制度

1990年の環境政策基本法は、それまでの公害防止法を改正したものだが、環境影響評価制度を採用することになっており、今回の韓国の環境法改正の特色の一つとなっている。しかし、これに近い制度は、早くも63年制定の公害防止法にもその趣旨が立法化され、79年制定の環境保全法にもより明確な形で制定されているのであり、特に90年法で突然に出現したものではないといえる。したがって、韓国の法律の規定からすれば、環境影響評価は既に30年の歴史を有することになる。しかし、この制度が十分に機能しなかったところに実際の問題があるといえよう。「今度こそは」というのが韓国側の発言ではあったが、この言葉は確かに20年前にも聞いたようにも思われる。確かに一つの制度を実現することは大きな困難を伴うことであるが、韓国にとっては環境影響評価システムを正しく実施できる条件が整っているか否かの問題のほうがむしろ重要であると思われる。

1990年法に基づく環境影響評価システムは、アメリカの制度を前提にして形成されている。アメリカのNEPAの経験を参考にするのは当然ということであり、90年法に基づく具体的な評価事例はまだないそうである。日本でも

かなり大きな問題となったように、この制度を適用する際の費用を誰が負担するかという問題がある。韓国ではアメリカ型のシステムを導入し、法律上は開発者が費用負担者と考えられているが、開発者がこの費用負担に耐えられるかどうかの疑問がある。地方公共団体の工事について、地方公共団体はこの法律に基づき評価を実施できるであろうか。韓国の制度理念は非常に良く理解できるが、測定に関わる技術的問題、費用負担、工事の遅れなどに伴う経済的問題、社会的条件などいずれの面から見ても法律理念の実現にはかなりの困難を伴うことが予想される。

#### (5) 公害の実情

韓国の公害の実情はすでに日本でもよく知られているとおりであり、最新の1990年版『環境白書』（1991年現在）でもその深刻な状態が報告されている。大気、水質、騒音などの生活妨害型の環境問題がこれまでよりも深刻になってきていることは、日本の傾向とそれほど相違しないであろう。韓国でも、大気汚染・騒音対策のためソウル中心部に向う車の乗員数が2人以下の場合には一定の金額を支払うというシンガポールと同様の規制が行われているが、これは一つのシンボルに過ぎないという言葉が聞かれるとおり、その実効性には疑問がもたれるところである。

原子力発電所は7、8基存在するが、いずれも朴政権時代のもので設置時には批判的な発言が許されなかった。しかし、最近では地域住民の安全性を重視する声が高まっている。具体的な被害はまだ発生していない。

## 2. 中国

### (1) 深圳

深圳経済特別区は香港と境を接しており、環境問題に関して香港から直接的な影響を受ける可能性がある。深圳市の総面積327.5平方キロメートルのうち土地利用可能面積は160平方キロメートルあり、土地管理法、都市企画

法，環境保護法による土地利用計画が実施されている。土地管理に関する特別法として，深圳土地管理条例がある。

深圳の環境問題には，河川の水質汚染（工場および生活排水が主原因）とともに，交通，建築，工場などから排出される騒音などがある。

また，香港との関係では，香港の合併企業（牛皮加工，染色，メッキ等）の進出に伴う環境汚染の発生とその対策が問題となっている。香港での公害規制が厳しくなるにつれ，公害規制の緩やかな深圳地区に工場を移転させる事例が1980年代前半に多数みられた。深圳市側は公害よりも経済発展を優先させ，公害関連の企業も構わずに誘致した。しかし，近年深圳市は，公害規制を重視するようになり，特に香港から来た工場で，環境面の改善見込みのない工場に対しては，閉鎖命令を発することもあるそうである。このように深圳市側で発生する酸性雨，交通騒音，廃棄物などの環境問題の中には，香港との協力で解決すべき問題が含まれている。

## (2) 上海

上海は古い都市であり，人口が密集し，工場と住宅が混在しており，水質汚染，大気汚染，騒音問題などの環境問題が深刻となりつつある。このために，環境管理を厳格に行っている。例えば，上海市は1990年の汚染物排出量を82年水準に抑制するという目標を設定し，これを基本的に達成している。同市環境保護局法規研究室がまとめた資料によると，この目標達成は第7次5カ年経済計画（1986—1990）の中の環境関連の目標の一つであった。この5年間に工業生産額を倍増し，かつ，市の人口を100万人以上も増加させた条件の中で，この目標を達成したのである。環境保護局はこの5年間に14億人民元を支出し，4600件余りの環境関連のプロジェクトを実現させた。

環境管理の実施にあたっての法的根拠は，上海市の環境関連の条例および国，市の環境基準である。そのうちの「上海市黄浦河上遊水源保護条例」および同条例の「実施細則」は，排水に関する総量規制制度と排出許可証制度の両方を中国で初めて採用し，かつ，制度化したものである。1985年以前に

は排水の濃度規制が実施されていたが、この条例および実施細則の制定によって排水の総量規制が実現された。

排水に関して、排水排出許可量を他の企業に有償で譲渡した事例もあった。1987年に新築が予定されていたブラウン管工場の立地予定地が排水の総量規制の対象地域であった。排水排出の許可量が不足していたため、このブラウン管工場は、排水処理設備を備えた付近の製紙工場に対して資金を提供し、不足分の排水排出許可量を譲り受けたのである。これによって、ブラウン管工場は建設の審査に合格した。こうした諸方策が採られることによって、上海市の主要な水源である黄浦江上流の環境は保護され、かつ汚染物の排出量制限を82年レベルの40%にまで減少することに成功したのである。

ところで、1991年6～7月に発生した水害をめぐり、環境問題との関連が議論されている。上流における森林の減少、自然水路の不法埋立（工場からの産業廃棄物による）などが、水害の発生に関連することが明らかにされた。このため、自然状態のままに保存すべき地域および河川流域の環境管理に関する法整備の必要性和、水害被害者の救済方法が主な問題となっている。

なお、上海のある大規模な弁護士（弁護士）事務所の一つを訪問した。そこでは、専門弁護士が120人、兼職の弁護士および特許代理人が170人余り雇用されている。企業、政府機関、大学、新聞社、ラジオ局、TV放送局などから毎年約800件の法律相談を受けている。しかし、環境紛争の訴訟についてはこれまで担当したことがない、とのことである。これは、環境問題のほとんどが行政的に処理されているためである。

### 3. 台湾

台湾は、NIEsの一つに数えられ、とりわけ所得の改善、物価の安定、債務問題の未発生などの点から、これまで経済的には優等生と評されてきた。しかし、環境問題の側面では必ずしも満足できる成果ではなかった。環境問題から得た教訓は非常に大きかった。



教訓の第1は、工業化あるいは経済の成長は、必ず環境問題を伴うということを確認したことである。教訓の第2は、環境問題の放置は必ずや将来住民運動を喚起し、社会問題化する、ということである。この場合、住民の信頼を回復するために必要なコストは、公害を未然に防止するのに必要なコストをはるかに上回る。

台湾の環境破壊の現状は、台湾大学の専門家が挙げる最近の数値から紹介すると、大気汚染の指標PSIが100を越える地域は、北部で約15%、南部で約20%に及ぶ。台北、高雄近郊の工業地域の一部でのPSI値は299を越える。水質汚濁の面では、主要河川の線延長2093キロメートルのうちその約4分の1が、溶存酸素量、BOD（生物化学的酸素要求量）、硫黄分、窒素について中度以上の汚染状況にある。汚染の原因は工場廃水が54%、家庭廃水が25%、畜産廃水が21%である。家庭から出る一般廃棄物量は年間660万トン、しかも年率5%の割合で増え続けている。産業廃棄物量は1984年の調査ですでに一般廃棄物の7倍にあたる年間約3000万トンに達していた。そのうち290万トンは有害廃棄物であった。土壌汚染では、農地全体の8分の1に当たる約4万ヘクタールが何らかの重金属物質による汚染被害を受けている。さらに、台湾省全体（台北、高雄、金門・馬祖を含まない）では約2万に及ぶ井戸が違法に掘られており、その結果、最高2.5メートルに達する地盤沈下と14～18センチメートルの地下水位の低下が各地で起きている。

深刻化する環境汚染に対する政府の対応は遅く、不十分であった。民衆は自ら立ち上がり、自救するしか方法がなかった。これが環境に関する「自立救済運動」と呼ばれる民衆の実力行使の方法である。

近年、商工業の発達は急速な経済成長をもたらし、人民の生活水準を引き上げるのに役立ってきた。しかし反面で、人口集中、不適当な資源配分と工場の集中によって、環境に関する汚染と破壊が生じている。具体的に言うと「三高」、「三少」（高密度、高成長、高要求、少経費、少人員、少技術）の問題であった。このような状況の中で、政府は1987年8月22日に行政院環境保護署（以下、「環保署」という）を設立した。台湾の戒嚴令が解除された直後のこと

であった。同年10月政府は、「現段階における環境保全政策綱領」を公布し、その中で当面の環境保全目標、施策および重要な措置を提示した。この「政策綱領」に基づき、公害防止に関する施策、立法措置、広報活動、環境教育、規制取締り、資格認定、法の執行、検査取締り、行政不服審査などの重要項目が、一つずつ政策に移されてきた。この一連の政府の働きかけによって、環境保全業務は新たな展開を迎えている。

環保署が設置されて以来、環境保全関連の立法制定に力が注がれてきた。環境保全に関する憲法とも言うべき「環境保全基本法」は現在草案中である。環保署は、この約3年の間に（1991年現在）法令73件（法律19、政令54）の増改訂を行う予定である。

1991年5月6日に公布された水污染防治法に引続き、92年2月1日に空気污染防治法、騒音管制法および公害紛争処理法の三法が公布され、台湾の環境法整備はさらに進められてきている。これ以外に既に公布された主な法令として、公民営廃棄物清除処理機構管理輔導方法、環境保護財団法人監理準則、交通機関大気汚染物排出基準、事業廃棄物の貯存清除または処理方法とその施設設置基準、毒性化学物質管理法施行細則等がある。現在制定が予定された法案としては、海洋污染防治法、土壤污染防治法、公衆環境衛生法、環境衛生用薬品管理法、環境衛生用生物製剤管理法、環境保護署所属区域環境保護センター条例および環境研究所条例等があり、改正段階の法令としては、飲用水管理条例がある。

環境教育とその指導についてみると、環境教育は環境保全実施する上での成功の鍵と考えられており、その心理面への教育も重視されている。学童に対して環境教育を実施することには、影響の規模および効果の点から計り知れない利点がある。これによりかなりの効果を期待することができる。将来もすべての国民に対して、その年齢および所属する社会集団の区別なく、環境教育を実施しかつ環境理念の重要性を定着させる必要があろう。

この3年間にわたる環境教育とその指導には、非常に大きな成果がみられた。特に「逆方向の教育」政策（子供から大人への環境教育）においては、特に

学童に対し環境保全の重要性と改善方法を認識させ得た点で、大いに成功したといえる。

台湾では、工業化が高度に進展しかつ環境汚染の内容もきわめて複雑化しつつある。このため、各種の汚染問題に対して早急な取り組みを開始する必要がある。専門家の協力を仰ぎ、環境関連の諸分野から専門的知識を動員して、汚染対策を実施することが必要である。環保署は1991年度に、環境保全関連の専門家をネットワーク化する提案を専門家、学者に対して示した。

台北市政府は1991年8月に台北市環境白書を発表した。同白書は、台北市の多くの河川、大気、土壌等が著しい汚染に覆われ、騒音と地盤沈下がひどい状態にあり、かつ、住宅と商業地区の隔地面積が60%にすぎないと報告した。さらに、毒性化学物質、廃棄物、騒音および振動等の状況についても現状を報告しており、台北市全体の環境青写真を映し出している。将来の環境改善にとって有益な参考になろう。

#### 4. 香港

香港では人口密度の高さと土地の狭さという2つの要因が重なりあい、様々な環境問題が起きている。中でも注目される環境問題は、水質汚染である。湖水、河川、海洋での水質汚染は具体的な被害をもたらしつつある。赤潮、青潮等により、牡蠣などの海産物へ被害が発生している。水質保全の分野では、ゾーン設定によって、水質保全の努力が行われている。

開発の際の環境影響評価の進め方が問題となっている。特に Port & Airport Development Strategy (PADS) に基づく新空港開発の環境影響評価について、大きな議論がある。現在（1991年9月段階）、新空港開発の第一段階の環境影響評価（Construction Phase）が終了し、「新空港マスター・プラン；最終第二中間報告書」（New Airport Master Plan, Final Second Interim Report）が作成されつつある。

なお、将来の廃棄物処理計画、下水道建設・海洋投棄計画も準備段階にあ

る。

## 5. シンガポール

### (1) シンガポールの環境問題

シンガポールの環境問題の発生は、自然、社会、政治などの諸条件に大きく規定されている。国土が狭く、人口密度が高く、経済活動が活発であることである。

上下水道の普及率は共に約97%の高率で達成されている。シンガポール全体で6カ所の污水处理場が稼働しており、ジュロン工業地帯の処理場以外の処理場は生活関連の污水处理をその主な事業内容としている。処理後の水は、近くの海水中に放出される。

水質汚染の関連では、海洋汚染の問題が深刻である。シンガポールでの石油精製、シンガポール港でのタンカー修理などから発生する汚染排水と、マラッカ国際海峡を航行するタンカーの座礁事故や排出される廃油などが、その原因となる。大気汚染の関連では、工場などの固定発生源と自動車などの移動発生源がある。1970年代にはしばしば問題となった光化学スモッグも近年は問題とならない。北東からの季節風がある場合には大気汚染の問題とはならないが、季節風の方向が逆である場合には、島全体が大気汚染による被害を受ける可能性がある。なお、石油精製所や重化学工業を含むジュロン工業地帯から排出される大気汚染物質については、工場設置の段階で一定の環境配慮がJTC（ジュロン開発公社）によって組み込まれることになる。

シンガポールの一般人にとって不満が最も集中するのは、近隣騒音など生活に身近な環境問題である。悪臭で社会問題として懸念中であった2つの養豚場は、すでにシンガポールから移転してしまった。

シンガポールにとって政策レベルで重視されている環境問題は、廃棄物の処理に関わる問題である。経済規模が小さく、廃棄物処理業者を自ら育成できないといった問題もあるが、むしろ国土が狭く、有害廃棄物処分場を確保

する上での問題である。シンガポールの地方部に処分場が2カ所あるが、廃棄物が輸出されてマレーシア、タイなどに越境移動し、道端に放置されることがマスコミで報道されることがあり、国際的な問題にまで発展する場合がある。

シンガポールでは、反政府活動に発展しかねない公害問題を公開の場で正面から議論することは、現在のところ許されていない。このために、環境NGO等の啓蒙活動が抑圧されてしまうことがある。

## (2) 環境政策と行政

シンガポールの環境政策を明確に謳った宣言はこれまで見当たらないが、1992年6月のUNCEDに提出された同国のレポートによると、次の原則が示されている。①人々の経済ニーズを満たすこと、②人口制限、③汚染源での公害防止、④すべての事業に対する環境影響評価の実施、⑤環境教育、⑥立法整備、⑦法の適用、⑧モニタリングの実施、である。

シンガポールの環境行政への取り組みは、ASEAN諸国の中で最も早かったといえる。1960年代末に既に、公害防止局（Anti-pollution Unit）を設置し、大気汚染防止を中心にした行政を開始した。すでに1972年に環境行政を主管する環境省を設置し、その後は積極的な環境行政を展開してきている。環境関連の行政では環境省に強い権限が与えられ、一般市民の生活に対しても強い行政取締り権限を認めている。環境行政は例えば、ジュロン開発公社（JTC）、都市再開発庁（URA）などの他の環境関連の行政機関によっても実施されている。環境行政の実効性を高めている法的な手段の一つとして、土地利用規制がある。都市計画法と土地収用法がその主な根拠法である。ジュロン工業団地では、工業立地に関するゾーニング制があり、重工業、中工業、軽工業に従った土地利用区分制が採用されている。工場に労働力を提供する公共住宅施設は工場の周辺に配置され、その境には公園などの緩衝地を設ける考え方に立っている。したがって、かりにいかなる規模、業種、生産工程の工場が予定されていても、JTCおよび工場側から提出された工場設立申請

に対し、環境省はこの工場立地の許認可に関してほぼ絶対的な発言力を有している。環境省が土地利用その他に関する許可証を交付しない限り、工場主は工場設置に着手することができない。

シンガポールの環境行政の特徴の一つは、環境収入である。環境事業から得る収入額は、1989年で2億91万S\$に達しており、毎年増加傾向である。内容別では、水道料、ゴミ処理、屋台出店許可、工場廃水からの収入が比較的多い。この収入は、89年で環境省支出額合計（3億7422万S\$）の過半を超えている。

なお、シンガポール全体の土地利用は、都市再開発庁が管掌している。1950年代に作成された土地利用に関するマスタープランとこれを実施するためのガイドプランの2つがある。前者は、5年毎に更新される。URAの規制方法は次のとおりである。まず、土地利用ゾーニングとして土地を予め目的別に、住宅地区、商業地区、倉庫地区などの14の用途に分類する一方で、具体的な土地、建物利用の目的を個別的にホテル、住宅、公園、工業、農業など31に分類し、これらの2つを組み合わせることにより、土地利用に関する行政側の判断が3段階で示される仕組みになっている。つまり、使用許可、条件付き許可、使用不可である。例えば、住宅地区にはテラスハウスは認められるが、ホテル、駐車場、公共施設などの建設は条件付き許可、自動車修理工場、倉庫、映画館等娯楽施設などは使用不可といった具合である。行政裁量が入る余地があるのは、2番目の条件付き許可の場合だけである。一定の環境への配慮は、土地利用ゾーニング制度を採用した段階ですでに採用されている。つまり、住宅地と商業地、工業地、農業地、鉱業地が混在することは避けられている。また、前述のとおり、工業活動は、軽、中、重の3段階に大きく区別され、工業の程度が重いほど住宅地から遠隔地に工場が配慮されるという基本的な構想が基本にある。

ところで、シンガポールでは環境影響制度が採用されているのかどうかは、必ずしも明らかでなかった。かつて日本が援助したシンガポール石化プロジェクトで環境影響評価を実施した成果報告と、先に述べた国連環境開発

会議のシンガポールの国別報告書等にわずかに触れられている程度であった。環境省を訪問した際の調査（1991年9月）では、環境省は独自に作成したマニュアルとコンピューターを駆使して、環境影響への事前評価を実施していた。内容的には、前述URAの内容とも重複するが、環境省の場合には、環境に関する詳細な事項が届出義務対象とされており、事業の性格、規模、設置予定の公害防止機器の種類のみならず、生産工程までもこの報告義務に含まれている。これらの一定のデータを環境省内部のコンピューターに入力すると、例えば工場設置の是非がyesまたはnoの形で画面に表示されるといった具合である。現段階では、この方法はいわゆる環境省職員の行政判断のためのマニュアル化にすぎず、将来改訂した場合には公表の可能性があるとのことである。

### (3) 環境法の改廃状況と適用状況

シンガポールの環境法は環境衛生法と公害防止に関する関連法から構成されている。すでに水質汚染、大気汚染などの関連規則もほぼ整備されたといっていよい。

1991年に入り新たに制定された規則類は、海洋汚染関連の規則が主であった。これまでマラッカ国際海峡周辺国で地域レベルの環境協力に躊躇を示してきたのがシンガポールであったことを考えると、シンガポールはやっと海洋の油濁汚染の問題に真剣に取り組み始めたといえよう。なお、同年に公布された法律は次のとおりである。

- The Prevention of Pollution by Oil Regulation 1991 (s58/91)
- The Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk Regulations 1991 (s59/91)
- The Reporting of Pollution Incidents Regulation 1991 (s60/91)
- The Reception Facilities for Pollutants Regulation 1991 (s61/91)
- The Detergents and Equipments for Pollution Reduction Regulation 1991 (s62/91)

● The Prevention of Pollution of the Sea (Composition of Offences)  
Regulation 1991 (s63/91)

シンガポールの環境法は、道路交通、建築規制、ゴミ処理など直接的な罰則を伴う行政的な規制によっても支えられている。例えば、市街部への車乗り入れに関する時間帯規制方式は、交通渋滞の緩和、低スピードでのCO<sub>2</sub>排出量減少、有料立ち入りによる環境収入増加などの点で、行政にとっても役立っている。

シンガポールの環境問題の紛争処理方式は、一般人からの苦情がまず環境省に対し報告されると、直ちに専門の調査官が省から派遣され、工場への立ち入り調査を実施する。さらに、水質・大気・廃棄物・騒音等の調査を行い、複数の近隣住民から聞き取り調査等を実施した後、環境省から改善命令、業務停止、罰金など一定の行政処分を示すことになる。これらの処分に対して不服がある場合には、行政機関に対する不服の申し立てが可能である。しかし、加害者からの不法行為に基づく民事損害賠償の訴えはほとんど提起されないそうである。被害者を公的に救済する公害被害者救済法や、紛争処理を効率的に処理するための公害紛争処理法などの特別立法もまだ成立していない。全体として、強固な行政権と効率的な行政を背景にした環境行政であるといえよう。

シンガポールの法の適用状況は概して厳格であり、1989年の環境関連違法行為の訴追件数は1万5930件に至り、罰金総額も381万7565 S \$ に達している。この中、住宅開発委員会 (HDB) が訴追した件数は9946件、ジュロン開発公社 (JTC) が訴追した件数は338件である。ただし、シンガポールの法の適用においては、法の適用が過度に厳格であるため、法制度全般に対する過剰な期待と恐怖の両方が認められる。法は厳格だが、その公平な適用によって、社会秩序が保たれているという法への期待の感覚と、もう一方で自由な言論が保証されない抑圧的な社会を法が作っているといった感覚が、法意識として同時的に存在しているといえよう。例えば、政府は環境意識の向上は必要だと強調し、環境教育のための様々なキャンペーン、催し物、パンフ



レット作成等の活動を行い、政府の支援により設置された環境NGOもある。しかし、必ずしもあらゆる環境NGOの活動が公式に認められているわけではない点にも注意を払う必要があろう。

このように、シンガポールの公害問題に関する民事の損害賠償事例がまだほとんどみられない、またシンガポール大学にさえ環境法専攻の教官がいないということは、やはり環境問題に対する意識が十分に高いとはいえないことを示す何等かのバロメーターであるということができよう。

## Ⅱ 各項目の概要

### 1. 各国・地域における環境問題の特徴

#### (1) 韓国

韓国の環境問題には、経済成長に伴ういわゆる産業公害と、生活公害といわれる生活環境をとりまく環境悪化の2つがある。これらは、経済成長が急速な他のNIEsにも共通な典型的なアジア型の環境問題といえることができる。

#### (2) 中国

中国の近年の急速な工業、農業の発展は、深刻な環境・公害問題を引き起こしてきた。主な環境問題として次のものがある。第1は、産業公害であり、工業生産の増大に伴い、水質汚染、大気汚染、廃棄物および騒音の環境問題が発生し、生活環境が劣悪化している。人体の健康に悪影響を及ぼすような環境問題による被害も発生している。第2は、自然環境の破壊である。例えば、工業用資材、生活燃料を確保するため、大量の木材が伐採される。農業用耕地を拡大するため、森林伐採、草原開墾が行われ、陸の水域の埋め立てに伴い、陸上の水域面積も減少している。

### (3) 台湾

台湾の環境汚染と破壊は最近の急速な経済成長とともに進行してきており、国民は環境条件の悪化に対して大きな不安を感じている。例えば80年代初頭には、国会議員が環境問題を選挙公約として大きく取り上げ盛んに議論したり、公害紛争処理の方法が混乱したり、原発反対運動が各地で起こったりしている。

台湾の場合は、水質汚濁、大気汚染、廃棄物などの公害問題が中心である。民間企業と一般人の公害規制に対する意識は低く、利益優先型の意識があるため、いまだに「罰金を支払った方が、公害防止投資よりも安上がりだ」といった考え方が広まっている。台湾の行政側の意識も概して産業優先に傾いており、環保署はこれを改め、環境保護への優先的配慮を広く呼びかけている。

### (4) 香港

香港の環境問題の特徴は、狭い土地に多くの住民が居住するため、都市型の高密度汚染が深刻化していることである。生活排水による水質汚濁がひどく、ビクトリアハーバー水域の水質汚濁はきわめて深刻な状態にある。例えば、新海地区の家畜廃棄物による水質汚染である。自動車、工場などの汚染源から排出されるばい煙による大気汚染もある。このほか、チェク・ラブ・コク (Chek Lap Kok) 新空港建設に際しての環境問題の発生も懸念されている。

### (5) シンガポール

シンガポールの環境問題も香港と同様に、国土が狭く、人口密度が高く、さらに経済活動が活発なために発生している。マラッカ海峡の海洋油濁汚染、廃棄物処理、生活関連の環境衛生などに関連した環境問題がある。経済発展に伴い、公害問題の質も変化しており、迅速かつ積極的な問題解決が必

要とされている。

## 2. 環境政策と行政組織

### (1) 韓国

韓国ではこれまで経済成長重視政策が採用されてきた結果、深刻な環境問題が発生してしまった。このため、韓国は基本的な国家政策の変更修正を行い、経済成長と環境保護を調和させた環境政策を採用する方向である。これに対応して、行政組織も、かつての環境保護衛生の一部としての組織から、環境庁の設置、さらに環境保護署へと組織の変更が段階的に行われてきている。

### (2) 中国

中国の環境政策は、例えば「三同時の原則」などによって既に1970年代から部分的に開始されてきてはいたが、79年に制定された「環境保護法（試行）」によってはじめて総合的、体系的な環境政策の法律上の明文化が行われた、といえよう。

行政組織については1970年代前半につくられた環境保護指導小組（国務院）がはじまりであったが、その法的な地位は必ずしも明確でなく暫定的なものであった。しかし、本格的な環境行政組織の設置は、79年の上記の法律制定以後である。現在、国務院が直轄する国家環境保護局が、全国的な環境管理を担当する行政機関として位置づけられている。

### (3) 台湾

台湾の環境政策は1987年に環保署が設立された直後（同年10月2日）に、「現段階環境保護政策綱領」が公布された。この綱領は、2つの目標を掲げている。ひとつは、自然保護と生態平衡の維持保全、他のひとつは、国民の生活環境の保全と公害未然防止である。環境保護の対象領域は極めて広範囲

にわたり、同署が所管する主要任務は、公害防止と廃棄物処理に関してである。

具体的な環境政策は、組織の強化（例：他省庁間との協議委員会の発足）、積極的な環境法整備、公害防止への規制強化（例：排出基準、罰則の厳格化）、公害防止のための戦略的計画（例：ディーゼル車の排ガスを規制するイタチ退治計画、空中警察が地方巡回検査員とともに露天の焼却行為を摘発する飛鷹計画、固定大気汚染源を特別に訓練された係官が取り締まる掃汚計画など）、公害紛争処理への行政的介入、環境影響評価制度の形成、環境教育の強化等に向けられている。

行政組織については、行政院の環保署の設立後、台湾省では台湾環境保護処、台北、高雄直轄市では環境保護局、縣市にも環境保護局を設け、環境行政を地方レベルでも実施している。

行政院の環保署には7つの内部部局（処）が設けられている。①総合計画処、②水質保護処、③廃棄物管理处、④廃棄物管理处、⑤環境衛生および毒物管理处、⑥糾紛処理処、⑦環境観測および情報処である。

#### (4) 香港

香港の環境行政組織は、イギリスの環境行政の組織に類似している。

環境関連の法の制定については、行政評議会（Executive Council）と立法評議会（Legislative Council）の承認が必要である。環境保護政策の策定については、計画・環境・土地長官（Secretary for Planning, Environment & Lands）が全責任を負い、環境問題すべてに関する助言を環境問題諮問委員会（Environmental Pollution Advisory Committee）から受ける。さらに、具体的な環境政策、計画の立案は、環境保護署（Environmental Protection Department）がこれを行う。

#### (5) シンガポール

シンガポールにおける環境政策の重点は、公害防止、環境法の厳格な適用、土地利用規制への環境配慮の取入れなどに置かれている。しかし、長期

的な環境政策としてこれらの内容を明文化したものはない。環境行政を管掌する機関としては、環境省の他に、ジュロン・タウン・コーポレーション、都市再開発庁などの他の省庁がある。環境省には、公害防止手続に関わる強力な認可権限が認められ、比較的積極的に積極的かつ効率的な環境行政が実施されている。香港と同様、基本的にはイギリスと同じ方式である。

### 3. 環境法の体系と適用状況

#### (1) 韓国

韓国においては、1963年の公害防止法が改正され、77年に環境保全法として制定された。さらに90年にはこの法律は廃止されて環境政策基本法が新しく制定された。さらに、環境汚染被害紛争調整法、大気、騒音、振動、水質などの環境保全および規制に関する法が制定された。しかし、その適用状況は必ずしも十分ではなく、法律の適正な適用が期待されている。

#### (2) 中国

中国では環境保安全管理を強化するために、1979年に「環境保護法（試行）」が制定されたが、10年間の試行経験を踏まえた後、この法律は89年の「環境保護法」に改正された。

現在、憲法が最高法規であり、その下に環境保護法が位置し、さらにその下位に自然環境要素を保護対象とする海洋、水源、大気、野生動物および食品衛生の保護法等が制定されている。なお、自然資源を合理的に管理利用するためには、森林法、土地管理法、草原法、鉱山資源法、漁業法、水法等が制定され、総合的な調整法として都市企画法がある。中央政府および地方政府なども行政管理規定を数多く制定している。中国のように国土が広く、人口が多く、さらに多民族の国では、環境分野では地方法規が重要な役割を果たしている。このような法令によって中国の環境保全に関する法体系が形成されている。

### (3) 台湾

台湾では現在、環境法の全面的立法作業が進められつつある。1991年5月6日公布の水污染防治法に続き、92年2月1日公布の空気汚染防制法、騒音管制法、および公害紛争処理法の3法が出そろったところである。

環境保全基本法案や環境アセスメント法案はまだ審議中であり、成立するまでにはなお時間がかかりそうである。

台湾はこれまで日本の公害対策基本法をモデルにした法整備を進めてきたが、台湾では、日本のかつてのようには行政側の比較的高い対応能力、国民の高い意識、地方自治の内実的發展を必ずしも期待できなかった。台湾では戒厳令解除後になってからはじめて憲法論争の一部として環境権採用の是非が議論として登場した。そもそも、日本でも環境権の確立は1970年代に議論され、まだ議論に終止符は打たれていないが、これがかりに憲法に採用されたとしても単なるプログラム規定となることは明らかであり、権利内容が手続規定、制度的保証によってのみ実現されていくと考えるのが妥当であろう。ただし、このようなプログラム規定であっても、途上国の法の役割には本来の規範的側面の他に指導理念的側面も強いため、その重要性が減じられることはなかろう。

現在の台湾の憲法改正作業は、台湾と中国との国際的関係を巡っての議論であるとともに、国際法上の台湾の地位にかかわる議論である。したがって、すべての環境関連法案が公布されるまでには、なお数年を要するであろうとの判断が現地側では強かった。

### (4) 香港

香港の環境法制は制定段階でイギリス法の影響を受けており、規制対象の分野別に Ordinance, Regulation, Order, Act, Objectives から構成されている。水、大気、廃棄物、騒音についてみると、次のとおりである。

①水——環境保護署からライセンスを得ない場合には水質管理ゾーンへの

排出が禁止される内容を主に定めたWater Pollution Control Ordinance (1980)が中心的な法である。下水の排水については、Sewerage Master Planに基づき16地域の整備が進められている。

②大気——排出ガスの排出規制を盛り込んだAir Pollution Control Ordinance (1983) (1990年の改正でアスベスト規制も含む)が中心的な法である。この他に、火力発電所などの排出を規制したSpecified Process Regulations、硫黄酸化物、窒素酸化物の規制を盛り込んだFuel Restriction RegulationsおよびSmoke Regulations、乗合自動車の排気ガスを規制するRoad Traffic Regulationsなどがある。

③廃棄物——家畜廃棄物の蓄積、処理、廃棄を一定の区域内で行うことなどを禁止する内容を盛り込んだWaste Disposal Ordinance (1980), Waste Disposal Regulations (1988)が中心的な法律である。他に、化学廃棄物に関して、環境保護署が化学廃棄物発生から処理までの段階を管理するChemical Waste Regulationsの制定が予定されている。

④騒音——Noise Control Ordinanceに基づく法規制が行われ、午前7時から午後7時までの工事作業が許される。交通騒音については、Road Traffic Ordinanceが主に大型車両の騒音を対象に規制する。

#### (5) シンガポール

シンガポールの環境法は、環境衛生に関する法規と公害防止に関する法規とから構成されている。法整備の取組みも比較的早くから開始され、「環境公衆衛生法」が最も中心的な現行法である。これ以外に、大気汚染防止法、水汚染防止法などの関連の法律および規則がある。また、道路交通規制、建築規制、土地利用規制などの環境保護に果たす役割も大きい。シンガポールの場合には、他のアジア諸国に比べ、法の執行および適用はきわめて厳格であり、1989年の訴訟件数は1万5930件、罰金総額も87万3800万S \$に達する。

#### 4. 環境法の今後の課題

##### (1) 韓国

韓国の環境問題の今後は必ずしも楽観を許さない。たしかに韓国では1990年初頭までに環境法の整備はほぼ完全になされた。しかし、問題はこの法の理念が実現可能か否かである。アジアの特徴をきわめて鮮明にもった環境問題に対して、さらに地球規模で進行する環境問題に対しても、解決のための施策ないし制度の拡充が大いに望まれる。

##### (2) 中国

中国の環境法体系をみた場合に、次の2つの解決すべき課題がある。

###### ①現在の環境法整備をさらに一層進めること

今日広まりつつある環境破壊および汚染の状況、さらに工業部門からの廃棄物、都市ゴミの排出などに対して、法的な対応が急務とされているにも拘わらず、法的な対応は十分に行われていない。他方で、石炭燃料による大気汚染などの問題を解決するため、次々に建設される原子力発電所からの放射能汚染を防止するための法整備も十分でない。このように環境分野において、法がまだ未整備な分野をなくすべきであると思われる。

###### ②環境法の体系化を図ること

国の行政管理体制、経済発展政策、開発建設政策などの変革に伴い、法の適用状況は変化してきている。このため、70年代前後に制定された法規などは、その後の変化に対応できず、不足および不都合が生じている。したがって、実際の適用状況に適合するように法を改正して調整すべきである。とりわけ自然環境の破壊、汚染を未然に防止するため、現行の環境影響評価制度を改善すべきである。

##### (3) 台湾

環保署は、環境保護政策綱領に基づき、公害防止政策の実施、立法化作



業，広報活動，環境教育，規制基準の作成，資格認定制度の確立，法の執行，検査取締りの強化，行政不服審査制度の整備などの重要な行政について，政策の革新を実施してきている。

1991年に発表した国家建設6カ年計画の中で，政府は，特に環境保護に関連した事業に対して，政府と民間が6000億元（日本円で約3兆円に相当。その中，政府が2896億元）を投資することを発表した。その内容は67項目にわたり，重要な項目として，ゴミ処理，産業廃棄物処理，水質汚濁防止，汚水下水道建設，大気汚染防止などがある。これは，国家環境保護建設6カ年計画とも称されており，この計画の実施によって，台湾は21世紀までに先進国並のレベルに達することが期待されている。

#### (4) 香港

香港が中国に返還された後，香港の環境法はどうなるのかといった問題がある。また中国との関連では，中国と香港との環境協力は既に下水処理に関して，環境保護署と Pearl River Water Resources Commission との間で進められている。香港の新空港建設問題も中国を交えて議論されているが，これについては香港の環境影響評価制度に基づき，PADS（Port and Airport Development Strategy）が実施している。

#### (5) シンガポール

シンガポールの法の整備状況および適用状況には，既に述べたように注目すべき点が多々ある。しかし，これまでは公害規制の側面が強調されてきたのであり，既に中進国といわれるシンガポールにとってむしろ「ライフスタイル」や「アメニティー」の問題が重要である。このためには，法の適用の背後にある遵法意識の高揚とともに，環境NGOなどの積極的な啓蒙活動が広く認められることが必要である。また，シンガポールは従来自国中心主義的な傾向が強かったので，今後はもっと環境に関する地域協力を強化し，環境法の分野でも地域環境法の発展の先導役となるべき必要がある。